

“Seguritización” Hemisférica

Un análisis del efecto de la “Doctrina Bush” en la política Estadounidense hacia América Latina

Tesis Final

Maestría en Relaciones Internacionales

**Universidad del Salvador
Buenos Aires, Argentina**

**Presentado
Diciembre 2010**

**USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR
Por
Gavin Patrick Sullivan**

“Seguritización” Hemisférica

GAVIN SULLIVAN

Durante la campaña para presidente en el año 2000, George W. Bush declaró lo siguiente; “*Estados Unidos está destinado a tener una relación especial con México, tan transparente y fuerte como las relaciones que tiene con Canadá e Inglaterra.*” Luego, después de la campaña presidencial, dijo que logrará “Tratados de Libre Comercio (TLC) con todas los países” de América Latina.¹

A pesar de que este deseo por una “relación destinada” estuvo anunciado dentro del contexto de una campaña presidencial, es importante recordar que esta clase de retórica fuerte acerca de una relación expandida con México y a la vez América Latina, era, en el año 2000 algo esperado. Excluyendo algunas diferencias en la guerra contra la droga y políticas de inmigración, se esperaba que Bush siguiera las mismas pautas de la política exterior implementada por sus predecesores; los presidentes Bill Clinton y George H.W Bush.

Entre 1991 y 2001, los dos presidentes implementaron el programa económico del *Consenso de Washington*, o “neo-liberal,” hacia la región, que significaba un intento de mayor integración a través de mercados libres, desregulados y privatizados. En 1994 esta estrategia produjo el primer mercado común de las Américas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, los Estados Unidos y México.

Los resultados fueron tantos que durante 1990 y 2000 el comercio anual con México triplicó a USD 100bn y el país llegó a ser el segundo socio comercial más importante para los Estados Unidos después de Canadá. A la vez, América Latina, como un bloque, se convirtió en un socio comercial más grande para los EE.UU. que la Unión Europea.²

Durante los 90’s, esta agenda económica estaba reforzada por una agenda de seguridad regional establecida en forma multilateral en el Comité de la Seguridad Hemisférica (CSH) del OEA. Esta agenda hemisférica resaltaba el fomento de seguridad a través del fortalecimiento de instituciones y regímenes democráticos multilaterales, y que produjo un compromiso regional en la lucha antinarcóticos integrada por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).

A 1995, esta postura de pos-Guerra Fría hacia la región generó un ambiente y nivel de “seguridad” que el entonces Comandante del Comando Sur (SOUTHCOM) de los EE.UU.

¹ Hakim, Peter, “The Uneasy Americas.” *Foreign Affairs*, April 2001. Pg. 38

² (Hakim 2001: 37)

General Barry McCaffrey pronunció: “todo está tranquilo en nuestro frente al sur,” y que “nuestros vecinos son aliados quienes, en general, comparten nuestros valores.”³ Dos años después, el jefe de McCaffrey, el Secretario de Defensa de los EE.UU. William Cohen dijo que “el hemisferio tiene mucho para enseñar al mundo, mientras el mundo busca el tipo de progreso que hemos realizado.”⁴

Todo estuvo tranquilo en el frente sur, tanto que en 2000, el luego presidente Bush anunció su intención de promover una continuación de estas mismas políticas que no generaba ninguna sorpresa. Lo que sí generó asombro fue la voluntad que Bush mostró en no sólo continuar sino de avanzar en las metas que tenía Clinton y Bush padre en la región. Su agenda incluyó tener en Noviembre de 2005, un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) finalizada y negociada a un nivel multilateral, ampliar la agenda de seguridad regional de la CSH, mejorar la cooperación militar interestatal de la región, fortalecer la lucha contra el narcotráfico a través de la CICAD y Plan Colombia.

Tan solo una semana antes de los ataques de 11 de Septiembre, Bush sorprendió de sobre manera en su declaración “al nivel mundial, nuestra relación más importante es con México.”⁵ El mensaje era claro, América Latina era una prioridad y visto como una oportunidad para la administración de Bush en expandir su modelo de progreso de democracia y *free market* capitalismo.

Sin embargo, esta postura no duraría mucho. Después de los ataques a las torres gemelas y al Pentágono el 11/9 las prioridades de la administración Bush hacia América Latina, y el mundo entero, cambiaría drásticamente. Muy pronto después del 11/9, los EE.UU. declararían una “Guerra Global Contra el Terrorismo” y liderarían invasiones y ocupaciones en Afganistán e Irak bajo el argumento estratégico de “*pre-emption*,” o, guerra preventiva.

El resumen de esta estrategia, y su justificación, está a lo mejor resumida en el *US National Security Strategy of 2002 (Estrategia de Seguridad Nacional - ESN 2002)*, la cual define explícitamente las prioridades e intenciones de la política exterior de Bush pos 11/9. El NSC 2000 como documento siempre está citado cuando se refiere a la “Doctrina Bush,” porque estuvo entregado como un manifiesto y se lee como una hoja de ruta para un sistema

³ Greg Grandin. ‘Latin America and the Wide War.’ Mother Jones, May 6, 2006

⁴ *Ibid.*

⁵ Hakim, Peter. “Is Washington Losing Latin America?” *Foreign Affairs*, January 2006. Pg. 13

internacional nuevo que sería dirigido, defendido y extendido por los EE.UU. en “cada esquina del planeta.”⁶

El efecto de esta doctrina nueva en la política exterior de Bush se puede ver principalmente en la invasión y ocupación de Afganistán e Irak, las cuáles han sido los casos principales para juzgar y examinar el efecto de la Doctrina Bush dentro de la escena global. El debate ha generado discursos fuertes acerca de temas como la “excepción del estado,”⁷ la vitalidad de “un sistema Uni-polar,”⁸ y el futuro papel de los EE.UU. en el mundo.

Sin embargo hay muy poca evaluación de cómo penetró esta ideología en la determinación de la política exterior norteamericana a un nivel regional, y en particular, a América Latina. Si se toman las promesas y acciones de Bush durante los meses del principio de su mandato y se comparan con la política y postura hacia la región después de los ataques de 11/9, argumento que hay un cambio notable en la política y retórica hacia la región

Tomemos como ejemplo la descripción de la situación de “seguridad” para los EE.UU. en América Latina, elaborada por el Jefe del Comandando Sur (SOUTHCOM) de los EE.UU. General Bantz Craddock en 2005: “la región esta secuestrada por una liga de terroristas transnacionales, narcoterroristas, radicales islámicos quienes contratan y recaudan fondos, traficantes ilícitos, lavaderos de dinero, secuestradores y miembros de pandillas.”⁹ Luego Craddock repetirá en varias ocasiones la supuesta presencia de Al-Qaeda en la zona conocida como Triple Frontera, compartida por Brasil, Argentina y Paraguay.

De tener América Latina “mucho para enseñar al mundo,” dicho por McCaffrey en 1995, a una “región secuestrada por una liga de terroristas transnacionales” tan solo diez años después es un gran cambio de percepción. A pesar de un leve incremento en violencia relacionada con el narcotráfico y violencia callejera, las estadísticas no muestran este gran

⁶ *La Estrategia de Seguridad Nacional de los EE.UU.*, la Casa Blanca, Washington, D.C., Septiembre 2002, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html> A non-PDF version (with different pagination) is available at <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

⁷ Ver entre otros “Estado de Excepción,” 2005 de Giorgio Agamben quien habla del uso de “una generalización del estado de excepción,” por el gobierno de Bush pos-11/9 que permitía una suspensión del código jurídico doméstico e internacional y que permitía la invasión ilegal de un país soberano y las atrocidades de Guantánamo bajo del lema de “seguridad.”

⁸ El concepto de un “sistema Uni-polar,” se originó en los círculos académicos y políticos después de la caída de la Unión Soviética en 1991. Sus autores argumentaban que con el fin de la *Guerra Fría* el mundo quedaría con un sistema internacional donde solo existiría un poder predominante, el de los EE.UU. Ver entre otros, “The Unipolar Moment,” de Charles Krauthammer que fue publicado en *Foreign Affairs* en 1990 y que generó mucho debate sobre las implicaciones para los EE.UU. y su papel dentro de un sistema “Uni-polar.”

⁹ Greg Grandin. ‘Latin America and the Wide War.’ *Mother Jones*, May 6, 2006.

‘secuestro’ de la inseguridad en América Latina, por lo menos uno que merecía la descripción dada por Craddock. Entonces, ¿qué es lo que pasó?

Obviamente los ataques del 11 de Septiembre y la “Guerra Global Contra el Terrorismo” afectaron la habilidad de los EE.UU. de ocupar de relaciones con América Latina. Sin embargo, además de un cambio de prioridades pos-11/9 argumento que esta transformación en la percepción de seguridad hacia América Latina evidencia un vuelco aun más dramático en la ideología que gobernó a Washington DC y definió su posición en un mundo pos-11/9. Las implicaciones de este cambio, argumento, ocasionaron un vuelco en la política hacia la derecha “neoconservadora” e impactó de forma contundente la relación de los Estados Unidos con América Latina, bajo el régimen Bush.

En el caso de América Latina este vuelco coincidió con la llegada al poder de 11 presidentes de América Latina quienes fueron abiertamente críticos del plan económico neo-liberal en la región, la invasión norteamericana de Irak y el papel militar y expansivo de los EE.UU. en Colombia. En el año 2005, las relaciones entre los EE.UU. y América Latina se habían polarizado a niveles poco antes vistos desde el fin de la Guerra Fría.

Las relaciones hemisféricas se habían descompuesto y cuando llegó la “Cumbre de las Américas” en Noviembre 2005, en Mar de Plata, fueron exhibidas para que todos las vieran.

Originalmente concebida por Bush padre en 1990, la cumbre reunió 33 de los 34 presidentes del hemisferio (sin Cuba), para firmar el acuerdo final para un “Área de Libre Comercio para las Américas” (ALCA). Sin embargo durante los dos días de reuniones, la cumbre no produjo ningún resultado notable, y Bush se fue de Mar de Plata sin ningún acuerdo. El ALCA estuvo abandonada y las relaciones entre los EE.UU. y América Latina habían tocado un fondo histórico.

Es la meta de esta tesis examinar esta fisura entre EE.UU. y América Latina durante la administración de Bush, y preguntar si el vuelco “neoconservador” en la Casa Blanca llevó a cabo una “*securitización*” en las relaciones de los EE.UU. hacia la región que aumentó la brecha entre Washington y los gobiernos de América Latina.

En este trabajo argumento que sí, y mostraré que el “*Grand Strategy*” que estaba detrás de la Doctrina Bush (cual fue claramente articulada en el *ENS 2002*) no estaba basada en la defensa de un territorio definido, sino en objetivos idealistas sin factores estratégicos tangibles como geografía y distribución de poder. También argumento que esa ambigüedad creaba un espacio en el cual todos los intereses y políticas norteamericanas podrían estar implicadas y orientadas hacia un solo fin de “seguridad,” tanto en sus acciones contra Al

Qaeda en Afganistán como en sus negociaciones de Tratados de Libre de Comercio con América Latina.

Esta tesis organiza en dos capítulos y una conclusión. En el primer capítulo esquematizaré la supuesta Doctrina Bush y resaltaré el cuadro ideológico que marco las pautas centrales de esta nueva estrategia de seguridad nacional. Para lograr este objetivo, ofreceré un breve resumen de los ejes principales de la *Estrategia Nacional de Seguridad 2002 (ENS 2002)*, de cual distingo tres objetivos que reflejan las características del documento: Preeminencia Militar, Idealismo Expansivo, y Guerra Preventiva. Argumentaré que el resultado fue un documento que ilustraba un nuevo esquema para el sistema internacional que los Estados Unidos tenía la fuerza y voluntad a defender, conservar y extender unilateralmente a “cada esquina del mundo” y por la fuerza de las armas de ser necesario.

Luego, mostraré que lejos de ser una consecuencia de los ataques del 11 de Septiembre, la “*Grand Strategy*” fue el resultado de décadas de transformación dentro del sistema internacional. Brindaré un resumen del pensamiento e ideología neoconservadora, con la intención de resaltar su influencia en el desarrollo del ESN 2002. Revelaré cómo este movimiento ideológico tuvo su primera práctica en la política en América Latina durante el gobierno del Presidente Ronald Reagan, y que después de la caída del muro de Berlín empezó a tener un creciente papel político dentro de Washington, D.C., hasta llegar a la Casa Blanca en el año 2000 donde se logró establecer como la ideología dominante de la política exterior de Bush.

En la segunda parte de ese trabajo brindaré un análisis del impacto de la ESN 2002 y el pensamiento Neoconservador en generar un vuelco hacia la “seguritización”¹⁰ de la postura de los EE.UU. hacia América Latina. Explicaré que desde 1823 y el establecimiento de la Doctrina Monroe hasta el presente las relaciones de los EE.UU. hacia América Latina pueden ser encuadrados en dos marcos distintos: Uno que percibe la región como zona soberana para “*engage*” o involucrarse en forma multilateral, y otro que ve la región como dominio propio

¹⁰ Seguritización es un concepto relacionado a la *Escuela de Copenhagen*, y una postura “*construccionista*” a la seguridad internacional. En contraste a las posturas “*materialistas*,” la seguritización es un concepto orientado al proceso al concepción de la seguridad. En otros palabras, mientras las posturas clásicas se enfocan en las disposiciones clásicas de una amenaza, incluyendo la distribución de poder, capacidades de poder y la polaridad, la seguritización examina como una política cualquiera puede ser transformada por un actor a una política de seguridad. La seguritización es una versión extrema de la política que permite el uso de acciones extraordinarias en el nombre de seguridad. Ver entre otros, Barry Buzan, Ole Waever, and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, 1998.